



# ANÁLISIS



LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA  
**ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ**



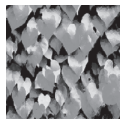
LA REVERSIÓN DE TIERRAS EN MATERIA AGRARIA  
**GUADALUPE MARTÍNEZ YÁÑEZ**



EN TORNO AL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA  
**JUAN CARLOS PÉREZ CASTAÑEDA**



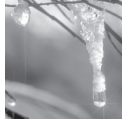
LA JUSTICIA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL  
**JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO**



LA CONCILIACIÓN  
**AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ**



PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DE CENSOS DE COMUNEROS  
**Elia AVENDAÑO Villafuerte**



COMENTARIOS SOBRE LA RESTITUCIÓN Y LAS NULIDADES  
EN LA LEY AGRARIA Y LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS  
**JUAN MANUEL Madrigal Ibarra**

REFLEXIONES SOBRE LOS FACTORES DE PROGRESO ECONÓMICO  
EN EL CAMPO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS EJIDOS  
**JUAN CARLOS Solís Mendoza**



CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO RURAL  
**José FERNÁNDEZ Santillán**



LA ACCIÓN RESTITUTORIA EN MATERIA AGRARIA  
**MARIO de la Madrid Andrade**





# Los derechos humanos en materia agraria

**ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ\***

## Introducción

En todo análisis de la ciencia del Derecho o de cualquiera de sus instituciones, debe prevalecer una visión bajo el contexto actual, producto de la realidad que vivimos; expresión vívida de ello, son las materias estrechamente vinculadas al tejido social, como es el caso del Derecho agrario. La riqueza en la evolución de nuestra materia nos presenta ahora dos ámbitos fundamentales estrechamente vinculados entre sí: el del derecho por sí mismo y el de la norma como expresión de las necesidades de la colectividad.

En el primer ámbito, el del Derecho por sí mismo, con marcada influencia en el Derecho agrario, presenta una clara evolución hacia cuatro dimensiones: derecho comercial o de los mercados, derecho a la protección al medio ambiente,

\* Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM. Autor del libro *El nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw Hill, 2ª ed. Profesor y conferencista en Derecho Agrario. Procurador Agrario (proc@pa.gob.mx).

**PROCURADURÍA  
AGRARIA**





## LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA

derecho al desarrollo de los pueblos, grupos e individuos, y a la modernización de los sistemas de justicia.

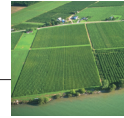
En el segundo ámbito, se afirma que frente al proceso de la globalización económica nacen movimientos de solidaridad planteando la necesidad de proclamar una serie de derechos humanos identificados como de la tercera generación.<sup>1</sup> Es decir, derechos humanos de pueblos y grupos, como medio de defensa ante el avasallamiento de sistemas comerciales y de desarrollo transnacionales, que anteponen la individualidad, que bien podríamos decir corporativa, a los intereses de las sociedades emergentes y, por ello, dominadas.

Los tratadistas han desarrollado ampliamente el concepto de los derechos humanos, razón por la cual no pretendemos abordar el tema desde un punto de vista general, sino centrarnos en aquellos aspectos que llevan la connotación agraria, y en particular para el caso de nuestro país, que en este tema presenta diferencias sustanciales respecto de otros.

Para abordar el tema, nos remitimos al pronunciamiento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó el 6 de mayo de 1992, al aprobar el acuerdo número 3/92, en cuya parte conducente señala:

[...] Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un **Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios**, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que corresponden a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.

<sup>1</sup> Ricardo Zeledón Zeledón, *Sistemática del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 2002, p. 9.



Es el mismo criterio plasmado en el artículo 22 del Reglamento de la citada Comisión Nacional, que señala:

Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los **Derechos Humanos en materia agraria**, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de esta remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.

De lo anterior surgen dos premisas fundamentales: la existencia de un *ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios y la competencia para intervenir en las violaciones a derechos humanos en materia agraria. Atendiendo a que el primero es el órgano encargado de la protección de los segundos, debemos invertir el orden para su estudio y ocuparnos primeramente de precisar los derechos humanos en materia agraria y sus respectivos alcances.

## Los derechos humanos

### La materia y sujetos agrarios

La primer dificultad que se nos presenta es definir el ámbito de la materia agraria. Desde un punto de vista estricto, son asuntos agrarios aquellos que derivan de la aplicación de las disposiciones contenidas en la legislación agraria;<sup>2</sup> bajo una perspectiva más amplia, es agrario todo aquello que tiene que ver con la actividad del campo, de tal suerte que se involucrarían como agrarias, materias tan amplias como el Derecho forestal, Derecho de aguas,

<sup>2</sup> Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentos, et-  
cétera.





## LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA

Derecho pesquero, Derecho fiscal, etcétera;<sup>3</sup> esto último, sigue siendo tema para estudio posterior.

Para los efectos de nuestro breve análisis, por materia agraria debemos entender la inherente a la aplicación de la legislación agraria y su vinculación con los sujetos agrarios, quienes son las personas físicas y morales que tienen ese carácter por reconocimiento expreso de la ley, al tener personalidad jurídica y patrimonio propios por virtud de la dotación de tierras (art. 9º de la Ley Agraria),<sup>4</sup> o del reconocimiento de comunidad (arts. 98 y 99), o por ser titulares de derechos agrarios (art. 12).

Por consecuencia, la identidad de los sujetos agrarios, antes que la materia agraria, resulta obligado, puesto que de esta manera el ámbito agrario queda mayormente definido, especialmente por lo que se refiere al tema de los derechos humanos, independientes de los derechos agrarios subjetivos que pueden hacerse valer por las vías jurisdiccionales.

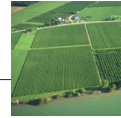
La Ley Agraria señala que la función de servicio social que le corresponde a la Procuraduría Agraria será para la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas (art. 135); a su vez, el artículo 1º de su Reglamento Interior adiciona a los sujetos señalados, a posesionarios y sus sucesores; jornaleros agrícolas; colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales, y campesinos en general.

Del texto legal referido se desprende que la estimación sobre quién debe ser considerado sujeto agrario, va más allá de la titularidad de derechos agrarios en *stricto sensu*, y que para los efectos del manto protector de la Procuraduría Agraria, quienes deben ser considerados sujetos agrarios son los enunciados, aunque no tengan el concepto de titularidad.

<sup>3</sup> Véase Isaías Rivera Rodríguez, “Derecho Agrario Integral”, en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 2, 1996.

<sup>4</sup> En lo sucesivo, salvo aclaración, los artículos se referirán a la Ley Agraria.





Desglosemos el punto. Los sujetos agrarios titulares son a los que de manera originaria y directa les ha sido reconocido ese carácter, por cualquiera de los medios que prevé la ley, y los ejerce sin limitación alguna. Dentro de los sujetos agrarios titulares tenemos, por una parte, a los sujetos agrarios colectivos, integrados por las personas morales denominadas ejidos y comunidades, y por otra, a los sujetos agrarios individuales, identificados como ejidatarios y comuneros; ambos son titulares de derechos y bienes agrarios específicos.

También bajo el rubro de sujetos titulares se ubican los colonos, personas físicas integrantes de las colonias agrícolas y ganaderas, modalidad de la propiedad de carácter mixto, con regulación propia,<sup>5</sup> quienes son titulares de parcelas denominadas “lotes”.

A su vez, contamos con sujetos agrarios a los que la Ley les reconoce determinados derechos agrarios, pero de manera restringida, que no les permite una participación activa en la vida del núcleo agrario; es el caso de los poseionarios, quienes obtienen el reconocimiento sobre la posesión de tierras del núcleo agrario, ya sea por medio de la asamblea o de los tribunales agrarios, pero que por sí mismo no implica un reconocimiento como ejidatarios (art. 56).

Por otro lado, sin titularidad o posesión de tierras, tenemos el caso de los avecindados, carácter que sólo les permite estar en la antesala para adquirir derechos parcelarios, en caso de enajenación interna (art. 13); los sucesores en general, cuyos derechos se limitan a las consecuencias del fallecimiento del titular o bien, al ejercicio del derecho del tanto en el caso de enajenación de derechos parcelarios o sobre los que se hubiere adquirido el dominio pleno (arts. 80 y 84), y los jornaleros agrícolas, cuyos derechos agrarios se constriñen a la asesoría y representación de la Procuraduría Agraria.

Finalmente, los poseedores de terrenos baldíos o nacionales y los campesinos en general, se vinculan al concepto de sujetos agrarios, referido exclusiva-

<sup>5</sup> Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, DOF, 25 abril de 1980.



## LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA

mente por la actividad que desarrollan, vinculada al campo; aunque los primeros, con la expectativa de derecho de convertirse en propietarios de los terrenos que detentan, una vez agotado el procedimiento de regularización ante la Secretaría del Ramo, pero que, aun así, sólo pasarían a la categoría de pequeños propietarios y, por ende, seguirían en la categoría de sujetos agrarios.

En el caso del pequeño propietario, señalado tanto por la Ley como por el reglamento interno como sujeto agrario, y por consecuencia derechohabiente a la actividad protectora de la Procuraduría Agraria en la defensa de sus derechos humanos en materia agraria, ¿cuáles podrían ser esos derechos? Nuevamente debemos señalar que este carácter le deviene de la actividad que desarrolla y no por la titularidad de derechos y bienes agrarios, ejidales o comunales.

Quienes no son sujetos agrarios y por consecuencia quedan fuera del ámbito de protección en la materia, son las sociedades rurales y las sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras.

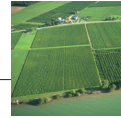
Como conclusión preliminar, podemos afirmar que será materia agraria los asuntos en los que se afecten los derechos agrarios de los sujetos agrarios.

### **Clasificación de los derechos humanos**

Los más importantes tratadistas en la materia han elaborado una clasificación de los derechos humanos, a partir de su aparición o por generaciones. Así tenemos que los derechos humanos de la primera generación son los derechos individuales, clásicos, de índole civil y políticos de la libertad en general, y que han sido identificados con el Estado Liberal de Derecho, naciendo en su pronunciamiento con la Constitución francesa de 1789. Los derechos civiles están incorporados en los primeros 29 artículos de la Constitución Política y las prerrogativas del ciudadano se enuncian básicamente en el artículo 35.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, p. 12 y 15.





La segunda generación corresponde a los derechos humanos de carácter económico, cultural y social, tanto individual como colectivamente, de determinados grupos sociales; se identifican con la transformación del Estado Liberal al Estado Social de Derecho, en el que México tiene el privilegio de haber sido pionero con la Constitución Política de 1917, junto a la de Weimar en 1919. Comprenden el derecho a la educación; los derechos laborales; de la seguridad social; de la familia y el menor; la protección a la salud; a la vivienda; los derechos de carácter económico, y los derechos agrarios.<sup>7</sup>

Los derechos humanos de la tercera generación de reciente y paulatina aparición, cuyos titulares son fundamentalmente los pueblos y naciones, son el derecho a la paz; a la soberanía nacional; a la autodeterminación de los pueblos; a la solidaridad internacional; el derecho de los pueblos indígenas; el derecho al desarrollo (apenas el 4 de diciembre de 1986, las Naciones Unidas lo declaró como derecho humano);<sup>8</sup> el derecho a la protección del medio ambiente; a la preservación de los recursos naturales; a los asentamientos humanos; el derecho a las comunicaciones, y el derecho al patrimonio común de la humanidad.<sup>9</sup>

### **Vinculación del Derecho agrario a los derechos humanos**

Se ha identificado el Derecho civil a los derechos humanos de la primera generación, y con ello, al derecho a la propiedad, individualista, con exclusión de los demás, quedando fuera la concepción de la propiedad social, en nuestro caso, ejidal y comunal; por su parte, el Derecho agrario surge a la par que la segunda generación de los derechos humanos, en particular los identificados como sociales, con los cuales se establece una función social objetiva y subjetiva a la propiedad en general, de lo que deriva el derecho de los grupos humanos a la tierra

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 13 y 49.

<sup>8</sup> Zeledón, *op. cit.*, p. 188.

<sup>9</sup> Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 13 y 71.



## LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA

como reclamo colectivo para incorporarse a la vida productiva y la obligación del Estado para velar por ello, buscando el equilibrio.

Consagra esos derechos humanos el texto constitucional del Artículo 27, que le reserva a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; por lo que funda el reparto agrario, la destrucción del latifundio y la creación de la modalidad de la propiedad denominada ejido y comunidad, imponiéndoles en su momento restricciones para su uso y aprovechamiento.<sup>10</sup>

La exigencia de estos derechos humanos en materia agraria de la segunda generación ha quedado colmada con el proceso del reparto agrario, ya culminado con motivo de la reforma al Artículo constitucional invocado, el 6 de enero de 1992.

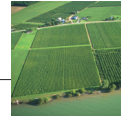
Precisamente con motivo de esa reforma constitucional, los nuevos derechos humanos de carácter agrario se constituyen con el respeto a las modalidades de la propiedad privada, ejidal, comunal y pequeña propiedad; la prohibición de latifundios; el fortalecimiento y la protección a los ejidos, las comunidades y pequeña propiedad; administración y procuración de justicia agraria, y el desarrollo rural integral.<sup>11</sup>

He aquí que surge una concatenación de necesidades sociales con los emergentes derechos humanos de la tercera generación. Se incorpora al texto constitucional las nuevas dimensiones del Derecho agrario: preservación y restauración del equilibrio ecológico (Artículo 4, párrafo quinto; fomento de las actividades económicas en el medio rural (Artículo 27, tercer párrafo); derecho a la justicia agraria (Artículo 27, fracción XIX); derecho al desarrollo rural integral y a la

<sup>10</sup> Inalienables, imprescriptibles e inembargables.

<sup>11</sup> Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 55.





organización productiva agropecuaria, industrial y comercial, considerándolas de interés público (Artículo 27, fracción XX).

Así las cosas, nos encontramos ante la necesidad de resolver si los derechos humanos de la tercera generación, plasmados en la propia Constitución Política, comprenden a los sujetos agrarios, y si por ello arribar a la conclusión de que nos encontramos en la condición de indicar que sí son derechos humanos en materia agraria y, por consecuencia, que cualquier afectación a esos derechos puede ser competencia del *ombudsman* agrario.

Aunque la respuesta pueda y deba ser afirmativa, nos enfrentamos ante el dilema inicial de que el actual *ombudsman* agrario sólo tiene autorización legal de actuar en la defensa de quienes tienen el carácter de sujetos agrarios derechohabientes de los servicios de esa institución.

La tarea se antoja inconmensurable; el *ombudsman* agrario no puede velar sólo por los derechos humanos de carácter agrario, restringidos a los de la segunda generación, de por sí prácticamente agotados; en la nueva etapa claramente aparecen otros retos, con responsabilidades mayores, que involucra a grupos indígenas, medio ambiente; actividades económicas en el medio rural; justicia agraria; desarrollo rural integral, y organización productiva agropecuaria, industrial y comercial.

No estamos en la tesitura de sustituir instituciones sino del compromiso de vigilar el cabal respeto a los derechos humanos de los sujetos agrarios.

Nos parece adecuado citar al distinguido doctrinista Ricardo Zeledón Zeledón, quien señala:

[...] Toda esta nueva filosofía puede hacer cambiar mucho al Derecho agrario para enfrentar las realidades. Ahora además de aspirar a ser un derecho estrechamente vinculado con la justicia social y el desarrollo económico quizá pueda enrumbarse hacia la consecución de uno de los derechos huma-



nos más importantes —que subyace en todos los demás— y que debe ser su aspiración máxima, convirtiéndose en verdadero instrumento, en soporte y estímulo para el logro de la paz entre los hombres. Queda, pues, planteado un reto para hoy, no para mañana, lanzado a la doctrina moderna de la disciplina, tendiente a consolidar la concepción del Derecho agrario en los derechos humanos.<sup>12</sup>

## El *ombudsman* agrario

### Orígenes de la procuración agraria

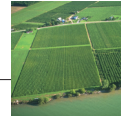
La procuración de justicia a favor de los campesinos en general, e indígenas en particular, hunde sus raíces en la conquista y colonización de nuestro actual México, etapa en la que fue indispensable que instituciones y personas con influencia moral o real, desplegaran una labor especializada en la protección de la propiedad y demás derechos de los indígenas, dado el sometimiento y los abusos generados por ese proceso colonizador.

Habrá que reconocer que, en general, las instituciones creadas en la época colonial e independiente, tales como el Procurador de la Ciudad, los Oidores Especiales, el Protector de Indios, la Procuraduría de Pobres, etcétera,<sup>13</sup> no lograron del todo su cometido esencial, entre otras causas, en virtud de la dependencia que prevaleció sobre sus actividades respecto de las mismas autoridades, lo que limitó sus funciones, resultando escasos sus beneficios, como se advirtió de la paulatina pérdida de la propiedad y posesión indígenas, en beneficio de las grandes haciendas.

Sin olvidar esos precedentes y, más bien, tomándolos como referencia, como sabemos, para la solución del problema agrario, el movimiento revolucionario y

<sup>12</sup> Zeledón, *op. cit.*, p. 193.

<sup>13</sup> Rivera Rodríguez, *ibidem*.



el traslado de su ideario a la Constitución de 1917, estableció principios substanciales en el régimen de propiedad y los mecanismos para su redistribución, el racional aprovechamiento y demás medidas para propiciar el bienestar de los hombres del campo, generándose el proceso del reparto agrario y, con ello, el nacimiento de la propiedad social de ejidos y comunidades del país como una modalidad de la propiedad de la tierra.

Con el proceso de reparto de la tierra se hizo evidente la necesidad de orientar a los campesinos en los trámites y gestiones para el ejercicio de sus derechos establecidos en sus leyes reglamentarias. Al efecto, por ley del Congreso de la Unión del 17 de abril de 1922, se ordenó constituir en cada entidad federativa la Procuraduría de Pueblos, “para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos; dependiendo su nombramiento y remoción de la Comisión Nacional Agraria”.

En la evolución de la Institución que nos ocupa y de las dependencias responsables de la aplicación de las leyes agrarias, en 1934 se crea el Departamento Agrario, dependencia directa del Ejecutivo Federal, y que incluyó en su estructura a la referida Procuraduría de Pueblos.

Ante la importancia y permanente necesidad de fortalecer la procuración agraria, por decreto presidencial del 1º de julio de 1953, la institución en comento se denominó Procuraduría de Asuntos Agrarios, ampliando sus atribuciones para la conciliación de las controversias y comprender aspectos de organización en cooperativas, comités para constitución de escuelas, alfabetización y demás asociaciones para el mejoramiento de la población rural.

Cabe señalar, que se buscó otorgar a los procuradores en cada entidad federativa amplias facultades y cierta autonomía al ser designaciones del Jefe del Departamento Agrario, de quien dependían directamente, con aprobación expresa del Presidente de la República (arts. 2º y 3º).



## LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA AGRARIA

En 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se estableció que le competía a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria:

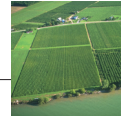
Brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte. Para desarrollar los servicios anteriores, se estableció un Procurador Agrario en cada delegación agraria, quien dependería de esta Dirección; también llevaría a cabo las investigaciones por violaciones a la ley o contra el personal oficial, estudiando las quejas y reclamaciones que formulen particulares, ejidatarios y comuneros; intervendría por la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicaría investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos (art. 21).

Como puede apreciarse, la competencia de los procuradores agrarios en cada entidad continuaba fortaleciéndose, y con ello, confirmando la importancia de la labor a realizar. En apoyo a la trascendencia de la procuración agraria, el 3 de febrero de 1983 se reformó el Artículo 27 constitucional y, en el tema en cuestión, se estableció en la fracción XIX la obligación del Estado Mexicano para apoyar la asesoría legal de los campesinos. Con ello, se elevó a rango constitucional la función de la procuración de justicia para los sujetos agrarios.

En 1985, se transforma la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria para constituir la Dirección General de Procuración Social Agraria, con las funciones de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria.

Ante la perspectiva de la nueva etapa en la cuestión agraria, que fundamentó la conclusión del reparto agrario entre otros importantes aspectos, etapa que





privilegia la mayoría de edad de los sujetos agrarios y por ende su autonomía para decidir sus destinos, la liberación de limitaciones para realizar actos y documentos y la formalización de la propiedad misma, se analizó y concluyó en la absoluta necesidad de contar con el órgano de procuración de justicia agraria. En la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, se precisó que la Ley establecería un órgano para la procuración de justicia agraria, cuya conformación y alcances quedaba en manos de la legislación secundaria.

### **Naturaleza jurídica del *ombudsman* agrario**

El artículo 134 de la Ley Agraria,<sup>14</sup> reglamentaria del Artículo 27 constitucional, concibe a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento, cuando así se lo soliciten, o de oficio, en los casos en que así se prevea (art. 135).

La Ley Agraria otorga a la Procuraduría Agraria, entre otras atribuciones, las de prevenir y denunciar las violaciones de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes (art. 136, fracción IV).

La emisión de recomendaciones queda reglamentada en el Reglamento Interior de la Institución (art. 5, fracción XII), estableciendo un capítulo especial de procedimiento para dichos efectos.

La Procuraduría Agraria fue concebida bajo la variante de *ombudsman* ejecutivo, a diferencia del *ombudsman* parlamentario, al depender del Titular del

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 20 de febrero de 1992.



Poder Ejecutivo, puesto que su nombramiento y remoción es facultad directa (art. 142).<sup>15,16</sup>

### **Fortalecimiento de la institución**

Como consecuencia de la sectorización en la Reforma Agraria, surgieron voces demandando una mayor autonomía operativa de la Procuraduría Agraria, lo que dio lugar a que, por reforma del 24 de julio de 1992, se adicionara un segundo párrafo al artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales quedando:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas [...] La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la **Procuraduría Agraria** y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

Como se advierte de la iniciativa, dictámenes del Congreso y discusiones, la reforma citada a la Ley Federal de Entidades Paraestatales fue encaminada a las instituciones señaladas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria (y en reforma por separado, la Procuraduría Federal del Consumidor también fue fortalecida), otorgándoles un tratamiento especial, por la naturaleza de las funciones encomendadas, y para permitir normar sus actividades con base en ordenamientos jurídicos propios (autonomía funcional).

Otras voces autorizadas abordan el tema del fortalecimiento institucional: “Para ello es conveniente dotarla (*a la Procuraduría Agraria*) de autonomía ju-

<sup>15</sup> Héctor Fix Zamudio, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001.

<sup>16</sup> Laura María del Campo Steta, *El ombudsman en el Derecho comparado*, página de internet de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, [www.bma.org.mx](http://www.bma.org.mx).





rídica y administrativa, con el fin de fortalecer las funciones que, por mandato constitucional ejerce: defensoría, representación y gestoría de los derechos agrarios de los hombres y mujeres del campo, orientándola hacia la constitución de un *ombudsman* agrario”.<sup>17</sup> Como del mismo comentario se infiere, el autor no le reconoce aún su función como verdadero *ombudsman* agrario.

### **El Acuerdo Nacional para el Campo**

A once años de actividades del organismo descentralizado, diversas organizaciones campesinas y de productores y el Ejecutivo Federal, firmaron el Acuerdo Nacional para el Campo, acuerdo de trascendencia verdaderamente histórica por sus contenidos políticos y sociales; en el numeral 254, determinaron:

Fortalecer a la Procuraduría Agraria como un *ombudsman* agrario, ajustando sus funciones a las asignadas en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria, mediante su reingeniería organizacional que contemple la creación de un Consejo de Evaluación y Seguimiento y la reasignación de funciones dentro del sector agrario.

Al efecto, el 23 de mayo pasado se constituyó una Comisión de carácter temporal, a la que se le instruyó efectuar un balance de lo realizado, el diagnóstico de la problemática a la que actualmente se enfrenta la Procuraduría Agraria y la propuesta de las medidas para resolverla y para dar cumplimiento al acuerdo nacional suscrito.

<sup>17</sup> *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI*, Eduardo Robledo Rincón (coord.), Procuraduría Agraria-Plaza y Valdés, México, 2000.





### **El futuro de la Procuraduría Agraria**

No obstante el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el carácter de *ombudsman* especializado, la Procuraduría Agraria no termina de definir su papel en ese contexto.

Es necesario definir formalmente los alcances de los derechos humanos en materia agraria, para acotar con precisión el ámbito de actuación de la Procuraduría Agraria, deslindado claramente cuándo actúa como abogado de los sujetos agrarios y cuándo desde la perspectiva del *ombudsman* agrario, evitándose así incongruencias y abusos.

La Procuraduría Agraria no ejerce plenamente las facultades para emitir recomendaciones a autoridades y servidores públicos, lo que impide el desarrollo de la atribución como *ombudsman* agrario.

Es preciso ampliar el marco legal de la actuación de la Procuraduría Agraria, permitiéndole intervenir en la defensa de los derechos humanos de carácter agrario de la tercera generación, particularmente orientada al tema ambiental.

Debe fortalecerse a la Procuraduría Agraria como *ombudsman* agrario, superando los problemas de interpretación y aplicación de la Ley Agraria, promoviendo las reformas legales que supriman la sectorización y cualquier disposición en otro sentido que le impida cumplir con sus objetivos.

Iniciar el proceso de reingeniería institucional con la metodología y personal versado en esos temas, para conformar, con el presupuesto indispensable, la nueva Institución que se ajuste estrictamente a las funciones de asesoría, representación legal, conciliación y tareas vinculadas, que demandan las organizaciones campesinas en el Acuerdo Nacional para el Campo.

